Resenha bibliográfica 2

Planning and budgeting in poor countries

Caiden, Naomi, and Wildavsky, Aaron. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: John Wiley & Sons, 1974.

SIMON SCHWARTZMAN *

Há muitos anos, pelo menos desde a II Guerra Mundial, o planejamento econômico e social vem sendo oferecido aos países menos desenvolvidos como a única forma de levá-los da situação de estagnação e dependência a um estágio superior de desenvolvimento e autonomia. A idéia de planejamento surge como oposição ao *laissez-faire*, que mantinha os países pobres obviamente à mercê de processos incontroláveis de concentração urbana, concentração social e geográfica de riqueza, aumento dos níveis de aspiração e consumo das populações, flutuações do mercado internacional de produtos primários, etc., tudo isto em um contexto de explosão demográfica e revolução tecnológica. A esta óbvia necessidade de tratar de controlar ou canalizar estes processos acrescenta-se a formação de elites civis e militares imbuídas de valores de racionalidades e eficiência, que assumem a responsabilidade da condução política e administrativa de grande parte desses países. Com esses dois ingredientes, o planejamento passa a ser presença obrigatória em quase todo o mundo subdesenvolvido, com todo seu aparato correlato de ministérios, secretarias, sistemas, bancos de dados, mecanismos de coordenação e controle, computadores. Como tem funcionado, na realidade, esta idéia, quando posta em prática?

* Da Financiadora de Estudos e Projetos.

Pesq. Plan. Econ. Rio de Janeiro, 6(1) 279 a 286 abril 1976

Pessimamente, dizem Naomi Caiden e Aaron Wildavsky. Após cinco anos de pesquisa, com 204 entrevistas em profundidade em 12 países, tanto quanto possível representativos de 80 nações de menos de 800 dólares *per capita* de PNB, além de uso extensivo de materiais oficiais e bibliográficos de toda ordem, os autores traçam um quadro devastador do funcionamento, ou falta de funcionamento, dos sistemas de planejamento desses países. O quadro é na realidade tão sério e patético que nenhum país em desenvolvimento, ou pobre, como preferem os autores, pode dar-se ao luxo de ignorar suas análises e conclusões.

Antes de entrarmos um pouco no conteúdo do trabalho, vale a pena uma breve referência à maneira de tratar o assunto, que exclui intencionalmente duas abordagens tradicionais do problema. A primeira tem a ver com o uso do conceito de cultura, que muitas vezes surge na literatura como explicação possível para a aparente irracionalidade de certas economias e sistemas políticos e sociais. O fato, dizem, é que esses países têm certamente culturas muito diferentes, mas seu comportamento em relação aos problemas de planejamento e orçamentação tende a ser similar; como, então, tratar de explicar o que é similar pelo que é dessemelhante? Na realidade, dizem, os países pobres não têm uma cultura comum, mas compartem a pobreza e a incerteza sobre a qual têm que atuar.

A segunda abordagem refere-se ao sistema político, ou estrutura política dos países estudados. O estudo não inclui países comunistas. Dos outros, pareceria que as diferenças de regime político, partidário, constitucional, etc., são menos importantes que as semelhanças: "as formas de planejamento e orçamentação nos países pobres são essencialmente parecidas, em parte porque copiadas dos modelos soviético, europeu e, em alguns casos, norte-americano, e em parte porque foram desenvolvidas como respostas a forças ambientais semelhantes: o governo é parte de um ambiente de incerteza e pobreza." (p. XVII).

Esta postura metodológica pode trazer alguns problemas, como veremos mais adiante. Mas, essencialmente, ela permite examinar os sistemas de planejamento e orçamentação de maneira direta e em termos de suas características e problemas mais gerais e básicos.

O primeiro problema do planejamento nos países pobres é a própria pobreza. Planejar, observam os autores, é algo difícil e complexo,

que requer recursos financeiros e humanos consideráveis. A pobreza, por outro lado, significa não somente falta de dinheiro, mas, também, de informações, experiência, tradição. O paradoxo do planejamento nos países pobres é que quanto mais eles o necessitam menos têm condições de levá-lo a cabo com eficiência, por falta de recursos apropriados. Uma característica essencial de qualquer sistema de planejamento que pretenda ser efetivo é que ele possua duplicações e redundâncias suficientes que permitam reservas de recursos, exploração simultânea de várias alternativas, segurança financeira e administrativa, sistemas de apoio ou *back-up*, etc. Essas redundâncias são caras, muitas vezes ociosas, e por isto tendem a não existir nos países mais pobres. A busca de sistemas de planejamento cada vez mais abrangentes e sistemáticos, que eliminem tanto quanto possível as duplicações e redundâncias, multiplica enormemente as possibilidades de falhas, justamente quando os sistemas a planejar são mais complexos e a necessidade de resultados, pela própria pobreza, são mais prementes. A resposta típica do planificador a esses problemas consiste em dizer que o sistema deve ser aperfeiçoado, que são necessárias mais informações, mais coordenação, mais integração, mais controle, menos duplicações. Com isto, aumenta o risco de se reforçar a máquina de planejamento a custos cada vez maiores e com eficiência sempre duvidosa. Desta forma, dizem Caiden e Wildavsky, o planejamento deixa de ser solução e passa a ser parte do problema.

O segundo problema que os países subdesenvolvidos enfrentam nessa esfera é o da incerteza, e esta é uma dificuldade particularmente aguda no que se refere ao processo de orçamentação. A ausência de uma base estatística firme, as oscilações internacionais de preço, os processos inflacionários, os fenômenos de instabilidade política, tudo isto torna extremamente difícil prever, com graus razoáveis de acurácia, o comportamento orçamentário de um determinado ano fiscal. Existem vários mecanismos usados pelas autoridades fazendárias dos países pobres para enfrentar esse problema: a subestimação sistemática da receita e a superestimação da despesa; a aprovação específica de cada despesa pelo Ministério da Fazenda, mesmo que exista previsão orçamentária prévia; a alocação de recursos de acordo com o fluxo disponível de caixa; a criação de fundos autônomos e livres do controle orçamentário; a criação de fundos especiais, que vinculam frações ou tipos de arrecadação; etc.

A conseqüência de todos esses mecanismos é que o controle efetivo dos recursos disponíveis fica ou com as autoridades fazendárias, que têm controle efetivo do fluxo de caixa que passa por suas mãos, ou com as diversas agências que controlam fundos autônomos ou especiais. "Não tem muito sentido discutir como a orçamentação pode ajudar o planejamento", dizem os autores, "quando o orçamento não inclui uma proporção significativa dos recursos nacionais, e quando os recursos de que dispõe são tão pequenos que causam uma preocupação constante de que vão desaparecer. Prioridades estabelecidas dentro do orçamento, efeitos planejados dos gastos governamentais, tudo isto significa pouco quando podem ser alterados pelo uso de fundos que escapam ao controle central." (p. 85).

Sujeitos a erros pela ausência de mecanismos de redundância, pressionados pelas demandas inadiáveis da pobreza, sem controle efetivo do fluxo de recursos, sujeitos a imprevistos e incertezas, os setores responsáveis pelo planejamento têm ainda uma dificuldade adicional: é que grande parte dos técnicos de planejamento nos países pobres tendem a ser economistas, que parecem ser, segundo os autores, particularmente inadequados para o tipo de função a que se propõem.

"É claro", dizem eles, "que a racionalidade econômica depende da existência de mercados e preços. À medida que os mercados são manipulados por via administrativa, os preços deixam de representar os valores verdadeiros, ou seja, econômicos, e a teoria econômica torna-se pouco útil." No entanto, seria exatamente pela aplicação da teoria econômica às decisões de política governamental que os economistas poderiam dar sua maior contribuição. As restrições ao *laissez-faire*, a subordinação dos objetivos estritamente econômicos a valores sociais e políticos mais gerais, que constituem a própria razão de ser do planejamento, tenderiam a impedir o livre funcionamento de mercados e mecanismos de formação de preços por processos de concorrência econômica. "Quanto menos um país se apóia em mecanismos de preço, menos o planejador-enquanto-economista tem a oferecer. Dificilmente eles poderiam maximizar valores econômicos desconhecidos e que não podem ser determinados fora dos mercados que os geraram. Assim, em um círculo vicioso, quanto mais os países se afastam dos critérios de mercado, mais eles necessitam de planejadores para proporcionar uma direção à economia, mas menos ajuda po-

dem receber dos planejadores." (p. 282). Daí muitas vezes a insistência dos planejadores-economistas em políticas tendentes à liberalização de preços e criação de mercados — não necessariamente por imposição das necessidades do país, mas pela necessidade de não abandonar seu instrumental.

Este conjunto de problemas, e muitos outros que não caberia relatar aqui, geram uma conseqüência principal, que é a necessidade que sentem os planejadores de conseguir apoio e legitimação política para seu trabalho, mesmo à custa da eficiência inicialmente desejada. Do material estudado, os autores extraem uma série de "receitas" que permitem evitar conflito e garantir apoio: "satisfaça todo mundo", "espalhe os benefícios o mais que puder", "pense somente a longo prazo", "seja vago", "limite os participantes na formulação dos planos", "faça o que já se fez antes", "diga sempre que o plano foi um sucesso"...

Qual seria a conclusão, após todo esse ataque? A volta ao liberalismo econômico e à não intervenção do Estado na vida social, cujos males levaram, justamente, à necessidade universalmente sentida de planejamento? Mas, afinal, independentemente das eventuais dificuldades com a implementação de sistemas de planejamento, não é certo que o conhecimento é melhor do que a ignorância, que a busca de soluções é melhor do que deixar que as coisas ocorram? Quem pode ser contra a implantação progressiva de processos de previsão, coordenação e racionalização?

Seria um grande equívoco entender que os autores postulam a volta ao liberalismo extremado do século XIX, entregando os destinos à "mão invisível" dos economistas clássicos. O que eles mostram, e muito bem, é que não basta saber *o que* é preciso fazer, mas *como* fazê-lo, e em que condições. Não basta a bandeira da racionalidade, é necessário também a competência e o exame detalhado e crítico dos diversos sentidos que termos tão amplos como "racionalizar", "coordenar", "sistema", etc., possuem ou ocultam. "Um caos administrativo? Coordene! Dificuldades em estabelecer prioridades? Veja o problema globalmente! Incompetência burocrática, intransigência? Racionalize! Apatia? Descentralize! Corrupção e venalidade em escalões inferiores? Centralize!" (p. 22-23)

O encaminhamento que recomendam é modesto, e talvez demasiadamente tímido. Ele consiste, basicamente, em abandonar as ten-

tativas de planejamento abrangente e multissetorial e concentrar os esforços em melhorar o processo decisório através de melhor utilização do que os autores denominam *continuous budgeting*. Essencialmente, a idéia consiste em "deixar que o processo orçamentário seja explicitamente guiado para a tomada de decisões *ad hoc* a respeito de alocação de recursos em função do que for conhecido sobre o nível de arrecadação e de gastos em um momento dado." (p. 316). É uma estratégia essencialmente incrementalista, que parte dos níveis anteriores de gastos de cada ministério ou setor e toma decisões específicas sobre alterações marginais em relação ao principal, caso a caso. A partir desse ponto inicial, definido com toda a modéstia, seria possível ir aumentando a capacidade de exame dos gastos de diversos setores, criando uma aura de credibilidade para os órgãos de decisão, estabelecendo as linhas mestras de uma política nacional de investimentos. Desta maneira, um processo real, mas limitado, de decisões tomaria o lugar de um sistema abrangente, complexo, pretensioso, mas, essencialmente, vazio, de planejamento. Os custos seriam menores, os talentos dos planejadores melhor aproveitados e os benefícios sociais mais tangíveis.

A principal crítica que poderíamos fazer a esse estudo é metodológica, mas com profundas repercussões nas conclusões finais a que os autores chegam. Eles estão mais preocupados com as semelhanças que com as diferenças, muito mais no "ser" do planejamento nos países pobres que com sua variação. Ainda que o material apresentado mostre que diferenças existem, "o mais interessante, acreditamos, não são as diferenças, mas o notável número de similaridades, apesar das variações de riqueza, cultura e sistemas políticos." (p. XV). Se esta postura metodológica permitiu-lhes ir ao âmago dos problemas de planejamento no mundo da pobreza, ela pouco ajudou no exame das alternativas existentes e seus correlatos. Faltou, em primeiro lugar, uma discussão mais explícita do que seria a "variável dependente", ou seja, o planejamento. Existem planejamentos e planejamentos. Em um extremo está o *comprehensive planning*, no outro o incrementalismo, que é, sabidamente, da preferência de Aaron Wildavsky. [1] Entre estes, existem vários níveis de articulação e con-

[1] Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little Brown and Co., 1964).

trole. Robert Boguslaw, [2] por exemplo, distingue quatro níveis de abrangência e previsibilidade no planejamento, desde os sistemas fechados e abrangentes, passando por sistemas heurísticos e pela criação de unidades operacionais autônomas e terminando nos processos incrementais e de *muddling through*. Cada um destes níveis tem possibilidades, vantagens e pecados ou vícios associados. É importante notar quando se dão de forma efetiva ou pervertida; como variam de um país a outro e como variam dentro de um determinado país, de área, agência e tempo a outro.

Em segundo lugar, faltou um tratamento mais sistemático das variáveis independentes. Que condições permitem o melhor ou o pior funcionamento de sistemas centralizados de planejamento? Qual a importância do tamanho ou do produto bruto do país? Quais as diferenças que ocorrem quando passamos do nível de 150 para o nível de 800 dólares *per capita*? Em que medida variáveis como centralização político-administrativa, funcionamento de sistemas eleitorais, tamanho relativo do setor privado em relação ao setor público diversificação do sistema produtivo, etc., influem na implantação de diferentes tipos de planejamento e seu possível sucesso?

É do estudo dessas variações que pode surgir um conhecimento realmente útil dos problemas de planejamento e orçamentação em países em desenvolvimento. Todos esses países são pobres — e nesse sentido têm muito em comum — mas todos buscam, também, e por diversas vias, sair da situação em que se encontram — e aí são muito diferentes. A contribuição de Naomi Caiden e Aaron Wildavsky não deve ser minimizada, como visão crítica e penetrante dos mitos e realidades do planejamento e orçamentação em condições de escassez de recursos, mas sim entendida como o início, e não um fim do estudo de uma realidade que parece ter chegado para ficar.

[2] Robert Boguslaw, *The New Utopians — a Study of System Design and Social Change* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1965).